Journal Of the Iraqia University (75-2) January (2026)
ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/247

تَعْدِيلُ وتَعْطِيلُ الدُّستور دِراسةٍ فِي فَلْسَفَةِ القانُونِ الدُّستُورِيّ

المدرس عبد حمد عبد سليمان
جامعة تكريت / كلية القانون

Amending and Suspending the Constitution A Study in the Philosophy of Constitutional Law

Abd Hamad Abd Suleiman
University of Tikrit - College of Law
abdhamad.abd@tu.edu.iq

الملخص

يُسلط بحثنا الضوء على تَعْدِيل وتَعْطِيل الدُّستُورِ كونهما عمليتان حساستان تؤثران بشكلٍ مُباشرٍ على النِظَامِ السِّيَاسِيّ للدولة وحُقوق وحريات الأفراد ، إنَّ الدَّسَاتِيرَ ما وضعت إلا لتنفذ وتحترم بصورةٍ كاملةٍ ومُستمرةٍ، ولكن يحدث أن تتعرض هذه الدَّسَاتِير ولأسباب مُختلفة للتَعْطِيل وذلك بتركها وتخطيها أَو العمل على غير مقتضاها، إذ يتوقف نفادها وتتجمد أثارها بينما لاتزال نُصُوصها قائمة لم يطلها تَعْدِيل ولم يلم بها إلغاء، علماً أنَّ "الدُّستُورَ يعطل في جميع الحالات التي يكون فيها هو نفسه عقبة قَانُونية سِّيَاسِيّة أمام تحقيق الأغراض التي يقصد إليها الحُكَّام ، وأنَّ تَعْطِيلَ الدُّستُورِ إما أنْ يكون كُلياً أَو جُزئياً، وقد يكون رسمياً إذا صدر قرار من الحُكَّام بذلك، وقد يكون فعلياً، إذا أهمل الحُكَّام تطبيق قَوَاعِد الدُّستُورِ بشكلٍ جزئيٍ أَو كليٍ.

الكلمات المفتاحية: تَعْدِيل الدُّستُورِ ، تَعْطِيل الدُّستُورِ، الْقَوَاعِدِ الدُستُورِيَّة ، التَّشرِيعَات ، نُصُوص الدُّستُورِ

Abstract

Our research sheds light on the amendment and suspension of the constitution as two sensitive processes that directly affect the political system of the state and the rights and freedoms of individuals. Constitutions are only established to be implemented and respected in a complete and continuous manner. However, these constitutions are subject to suspension for various reasons, by abandoning them, bypassing them, or working against their requirements. Their implementation stops and their effects freeze, while their texts remain in place, not amended or repealed. It is worth noting that “the constitution is suspended in all cases in which it itself is a legal political obstacle to achieving the purposes intended by the rulers, and that the suspension of the constitution is either total or Partially, and it may be official if a decision is issued by the rulers to that effect, and it may be actual, if the rulers neglect to implement the rules of the constitution partially or completely.

key words: Amend the constitution, suspend the constitution, constitutional rules, Legislation, constitutional texts.

المُقدّمة

إنَّ الدُّستُورِ هو القَانُون الأسمى في الدَّوَلة ويحتل فيها قِمَّة الهَرَم فِي النِظَامِ القَانُوني، ولا شك في إن جميعَ التَّشرِيعَات تَسْتَمِدّ شرعيتها مِنَ الْقَوَاعِدِ الدُستُورِيَّة، وَبِمَا أنَّ قَوَاعِده هي تَّشرِيعَاتٍ وضعيةٍ من صنعِ الإنسان وضعت فِي ظِلِّ ظروفٍ وفلسفةٍ سِّيَاسِيّةٍ واجْتِمَاعِيَّة وَاقْتِصَادِيَّة مُعَيَّنَة، فَإِنَّهُا من المحتمل أنْ يشوبها الغموض، أَو يعتريها النقص، إلى جانب الحاجة إلى الإضافة وذلك وفق سنة التطور والتنمية الشاملة في المجتمع ومقتضيات مواكبة التَّشرِيعَات لَهَا، ومن هنا تنبع الحاجة إلى تَعْدِيل نُصُوص الدُّستُورِ وحسب الأحوال ووفق دوافع مُختلفة باختلاف نظم الحكم والفلسفة السِّيَاسِيّة السائدة، وعليه فَإِنَّ تَعْدِيل الدُّستُورِ يُعَد ضَّرورة قَانُونية وسِّيَاسِيّة واجْتِمَاعِيَّة بل وحتى ضَّرورة اقْتِصَادِيَّة في جميع الأنظمة الدُستُورِيَّة، ونظم الحكم القائمة بموجبها بالشكل الذي ينعكس ايجاباً في بناء الدَّوَلة وبخلاف التَعْدِيل إذا ما أصبحت نُصُوص الدُّستُورِ كاملة منفصلة عن واقع الظروف السِّيَاسِيّة والاقْتِصَادِيَّة والاجْتِمَاعِيَّة وغيرها يتطلب الأمر انهاء العمل بالدُّستُورِ ووضع دستور جديد، إلاَّ أَنَّهُ ليس من المعقول أن يرسم الدُّستُورِ طريقة انهائه بنفسه وفي الفترة من تاريخ نفاذ العمل بالدُّستُورِ حتى الغائه ووضع دستور جديد، قد تطرأ ظروف مُعَيَّنَة تتطلب وقف أَو تَعْطِيل إمَّا

بعض النُّصُوص الدُستُورِيَّة لفترة مُعَيَّنَة تتعرض فيها البلاد لِمخاطر تُهدد كيانها، وإمَّا أنْ يَتَّمَ وقف أَو تَعْطِيل الدُّستُورِ بصورةٍ كليةٍ أثناء سريان الدُّستُورِ.

أولاً- أهمِّيَّة البحث

: تبرز أهَمِّيَّة المَوضُوع في النواحي الأتية:

١- إنَّ النُّصُوص الدُستُورِيَّة هي مرآة عاكسة للظروف السِّيَاسِيّة والاقْتِصَادِيَّة والاجْتِمَاعِيَّة التي تشهدها الدَّوَلة، وهي مُعرضة للتغيير لذلك لا بُدَّ أنْ يَتَّمَ تَعْدِيل الدَّسَاتِير لمقتضيات التنمية الشاملة في المجتمع بسبب التطور ومقتضيات مواكبة التَّشرِيعَات لَهَا، ومنها اليات تَعْدِيل دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ، وتحديات تَعْدِيله ومدى إمكانية التَعْدِيل نظراً للحاجة الماسة إليه بالشكلِ الذي يتناغم مع الواقع الذي يمر به البلد.

٢- بيان أهَمِّيَّة تَعْطِيل الدُّستُورِ وكيفية اصدار قرار بتَعْطِيل أحكام الدُّستُورِ سواءً كله أَو جزء منه فنكون امام تَعْطِيل رسمي، وكذلك تبرز أهَمِّيَّة البحث ان التَعْطِيل السِّيَاسِيّ والواقع الدُّستُورِيّ قد يصرح به القابضون على السُّلطَة بقرار يتخذ بشان التَعْطِيل، وهنا لا يستند إلى وجود نص يجيزه وإنَّما يستند إلى الواقع السِّيَاسِيّ الذي يفرض حكمه على حكم النص ليعطله.

ثانياً- اشكالية البحث : □

يُثير مَوضُوع البحث عدد من التساؤلات منها: ماهي مبررات تَعْدِيل الدَّسَاتِير؟ وماهي آليات تَعْدِيل دُستُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ ؟ وما المُعوقات التي توضع أمام التَعْدِيل الدُّستُورِيّ؟ وبخصوص تَعْطِيل الدُّستُورِ فهو إجراء استثنائي يَتِمُّ اللجوء إليه في حالاتٍ طارئةٍ، ويُعَد مَوضُوعاً شائكاً في فلسفةِ القَانُون الدُّستُورِيّ، إذ يثير هذا الإجراء العديد من التساؤلات حول التوازن بين الحفاظ على النِظَامِ العام وحماية الْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ الأساسية، وتحديدًا متى يكون من المبرر تعليق بعض أحكام الدُّستُورِ إذ من الصعب تحديد المعايير الدقيقة التي تحدد الحالات التي يسمح فيها بتَعْطِيل الدُّستُورِ، مما يفتح الباب أمام سوء استخدام السُّلطَة.

ثالثاً- منهجية البحث :□

تَعْدِيل وتَعْطِيل الدُّستُورِ هما عمليتان حساستان تؤثران بشكلٍ مُباشرٍ على النِظَامِ السِّيَاسِيّ للدولة وحُقوق وحريات الأفراد، ومن أجلِّ الاحاطة بدِراسِةِ المَوضُوع من جوانبهِ كافة, فقد اعتمدنا اسلوب المنهج الوصفي التحليلي فضلاً عن المنهج المُقارن في عرض المَوضُوع، مِنْ خِلَاَل مقارنة النظم القَانُونية المُختلفة فيما يتعلق بإجراءاتِ تَعْدِيل وتَعْطِيل الدُّستُورِ.

رابعاً- خطة البحث : □

لغرض الإحاطة بمفردات البحث تَمَّ تقسيمه إلى مطلبين، تناولنا في المطلب الأَول الاساس الفلسفي والدُّستُورِيّ لتَعْدِيل الدُّستُورِ، أَمَا المطلب الثاني فقد خصصناه لمناقشة التنظيم القَانُوني والفلسفي لتَعْطِيل الدُّستُورِ.

المطلب الأَول الاساس الفلسفي والدُّستُورِيّ لتَعْدِيل الدُّستُورِ □

إنَّ قابلية القَانُون للتطور تَعْدِيلاً وإلغاءً من السمات المتفق عليها، إذ أصبحت من الأمورِ المسلم بها والتي لا نقاش فيها، والقول بغير ذلك يُعَد عبثاً، ولا يعتد بأي نص يقول بجمود التَشْرِيع المُطلق وإن علا أَو نزل، فالنص على الجمود الكلي المَوضُوعي المطلق في الدُّستُورِ يُعَد لغواً وإلا كان ذلك دعوة للخروج على أحكامه بوسائل غير سلمية، وقد تأتي النُّصُوص منسجمة وحقيقة الغايات والأهداف التي سعى المؤسس لإنجازها، وقد تُجانب المطلوب فتستجد الحاجة لتَعْدِيلَهَا، ويقيناً أن لعنصر الزمن والمستجد من الظروف والمتغيرات الدولية والداخلية ما يوجب التَعْدِيل، والقول باستحالة التَعْدِيل بسبب الجمود المطلق الكلي يعني الحكم على الدُّستُورِ بالموت أجلاً أَو عاجلاً ، وتأسيساً على ما تقدم سنتناول نظريات تَعْدِيل الدُّستُورِ وموجباته في الفرع الأَول، أَمَا في الفرع الثاني فسنتطرق إلى التَعْدِيلِ الاعتيادي والاستثنائي في دُستُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥.

الفرع الأَول نظريات تَعْدِيل الدُّستُورِ وموجباته

تتميز التَعْدِيلات الدُستُورِيَّة فِي النُّظُمِ الديمقراطية بكونها استجابة لحاجات مجتمعية حقيقية، بينما تتسم في الأنظمة الشمولية بطابع شخصي يهدف إلى تحقيق مصالح مُحَدَّدَة، مما ينعكس على تباين وتواتر التَعْدِيلات في كلا النِظَامِين ، وبالمعنى الوارد آنفاً تُدفع التَعْدِيلات الدُستُورِيَّة في الأنظمة الديمقراطية بدوافع مَوضُوعية، بينما تسود الأهداف الذاتية في الأنظمة الاستبدادية، مما يؤدي إلى اختلافات جوهرية في طبيعة التَعْدِيلات وتوقيتها ، وإجمالاً يقف وراء تَعْدِيل الدُّستُورِ عدة أمور اشار اليها فلاسفة القَانُون الدُّستُورِيّ وفقاً للنظم الدُستُورِيَّة نوجز أهمها بعد تقديم بيان لمَفهُوم تَعْدِيل الدُّستُورِ ومُسوِّغاته في الاتي:

أولاً - مَفهُوم تَعْدِيل الدُّستُورِ ومُسوِّغاته: اختلف الفقه الدُّستُورِيّ حول مَفهُوم تَعْدِيل الدُّستُورِ إلى تعريفات عديدة، وبناءً على ذلك سوف نقصر الحديث على بعضها فقد تَمَّ تعريف تَعْدِيل الدُّستُورِ بِأَنَّهُ: (إعادة النظر في الدُّستُورِ تغييراً وتبديلاً حذفاً أَو إضافة) (رمزي طه ، ١٩٧٢ ، ص ٦٤٨) ، ونرى ان التعريف انف الذكر إن لم يعط صورة واضحة عن مَفهُوم تَعْدِيل الدُّستُورِ، إذ وردت كلمة (تغييراً) بينما تَعْدِيل الدُّستُورِ ليس تغيير الدُّستُورِ إنما إجراء تَعْدِيل على بعض نُصُوص الدُّستُورِ وليس تغيير الدُّستُورِ.وهناك من ذهب إِلَى أَنَّ مَفهُوم تَعْدِيل الدُّستُورِ هو (إدخال التغيير على الدُّستُورِ القائم بإضافة نص أَو أكثر إليه أَو حذف نص أَو أكثر منه أَو استبدال نص أَو أكثر بأخر يخالف في أحكامه الأَول) (أحمد العزى ، ١٩٩٤، ص٤٣)، و من الملاحظات التي يمكن إثارتها على التعريف أعلاه هو انه اقتصر في بيان مَفهُوم تَعْدِيل الدُّستُورِ على إضافة نص دستوري على الدُّستُورِ أَو حذف نص من الدُّستُورِ بينما تَعْدِيل الدُّستُورِ هو إعادة النظر في النُّصُوص الدُستُورِيَّة القائمة.وأيضا تَمَّ تعريف تَعْدِيل الدُّستُورِ بِأَنَّهُ (العملية التي تسمح بتغيير أحكامه) (محمد ولد ، ١٩٩٣، ص١٦)، ومما سبق نخلص إِلى القول بأن عملية التَعْدِيل تتضمن إمَّا إضافة نص أَو أكثر إِلى نُصُوص الدُّستُورِ، أَو حذف نص أَو أكثر من نُصُوص الدُّستُورِ، وإذا اجتمعت عمليتا الحذف والإضافة معاً وحدثتا بصورة متزامنة فَإِنَّنا نكون أمام حالة الاستبدال، أي استبدال نص أَو أكثر من نُصُوص الدُّستُورِ بنص جديد أَو أكثر يختلف في أحكامه عن النص المستبدل. أَمَا عن مُسوِّغات تَعْدِيل الدُّستُورِ لا شك في إنَّ الأحداث المتسارعة والتطورات المستمرة بحاجة إِلى تَعْدِيل الدُّستُورِ ، وذلك إنَّ الأيديولوجيات السائدة في المجتمع هي في تغيير مُستمر بتغير الزمان والأحوال، ولا يمكن لأفكار مُحَدَّدَة ومُعَيَّنَة أنْ تستجيبَ وتُسيطر على دستورها على الدوام، فعلى سبيل المثال إذا كان الدُّستُورِ هو دستور نابع عن فكر وفلسفة اشتراكية فَإِنَّهُ لا يصلح في زمن ينادى فيه بمزيد من الليبرالية (ماجد راغب ، ٢٠٠٥، ص٨٩٤)، فلا يمكن لِلدُّسْتُور أن يكتب لَهُ الدوام والاحترام إلا إذا كان مسايراً لواقع الحياة السِّيَاسِيّة للدولة ومتفقاً مع الأفكار التي ينادي بها الشعب، ويتحقق ذلك مِنْ خِلَاَل إمكانية تَعْدِيله وإذا تناقض الدُّستُورِ مع آمال ورغبات وطموحات الأفراد في المجتمع فَإِنَّ تَعْدِيله يصبح أمراً ضرورياً لا بد منه لكي يتماشى مع ضرورات الحياة ، وبالتالي يسهم تَعْدِيل الدُّستُورِ بشكلٍ أَو بأخر في بناء مؤسسات الدَّوَلة ، وقد يستدرك التَعْدِيل نقصاً في نُصُوص الدُّستُورِ لم يكن في الحسبان عند وضعه أَو تحدث أمور مستجدة لم ينص الدُّستُورِ على حلول لَهَا، وعلى سبيل المثال القسم (١) من التَعْدِيلِ العشرين لدستور الولايات المتحدة في سنة ١٩٣٣ الذي جاء لمعالجة حالة قد تحدث، إذ لم ينص عليها الدُّستُورِ سابقاً وهي حالة عدم اختيار الرئيس في شهر كانون الثاني، وذلك نتيجة لأحد الأسباب كالوفاة أَو غيرها، فجاء هذا التَعْدِيل ليسد النقص جاعلاً من نائب الرئيس محل الرئيس إذا ما حصلت حالة كهذه (عصمت عبدالله ، ٢٠٠٢، ص ٥٨)، وأحياناً قد تتم صياغة نُصُوص الدُّستُورِ على عجالة، ومن ثم يَتِمُّ تدارك ذلك عن طريقِ تَعْدِيل النُّصُوص الدُستُورِيَّة أَمَا بالإضافة أَو بالحذف أَو تغيير النص الدُّستُورِيّ .يُعَدُّ تطوير النِظَامِ السِّيَاسِيّ من مبررات تَعْدِيل الدُّستُورِ فعلى سبيل المثال إذا كان النِظَامِ البَرلَمانيّ لا يتلاءم مع الواقع السِّيَاسِيّ للدولة فمن الممكن التحول إِلى النِظَامِ الرِئاسيّ أَو حكومة الجمعية أم النِظَامِ المختلط ، أي حسب النِظَامِ الذي يتوافق مع الواقع السِّيَاسِيّ للدولة ولا يتحقق ذلك ألا مِنْ خِلَاَل إمكانية التَعْدِيل ، على سبيلِ المثال فقد قام نابليون الثالث بإجراء تَعْدِيلات دُستُورِيَّة مهمة على دستور الإمبراطورية الفرنسية سنة ١٨٥٢ بمَرسوم (٢ تشرين الثاني ١٨٦٠ ، ومَرسوم ٣ شباط من السنة ذاتها) أدت إِلى تَرسيخِ النِظَامِ البَرلَمانيّ والذي ساد بعد ذلك في فرنسا مُحولة الدكتاتورية الملكية إِلى بَرلَمانيّةٍ دُستُورِيَّة، إذ كُلَّما أمكن إصلاح النِظَامِ السِّيَاسِيّ كُلَّما صب ذلك في خدمة الدَّوَلة والأفراد. **مِنْ خِلَاَل مَا تَقَدَّم نرى أَنَّ** دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ جاء مُحدداً لِلنْظَام السِّيَاسِيّ بِأَنَّهُ نظام بَرلَمانيّ ، وقد أثبت الواقع العملي إنَّ هذا النِظَامِ لا يتفق مع الواقع السِّيَاسِيّ الذي تمر به الدَّوَلة، ولذلك برزت دعوات مِنْ بَعْضِ الكُتلِ الأحزَابِ السِّيَاسِيّة بضَّرورة التحول من النِظَامِ البَرلَمانيّ إِلى النِظَامِ الرِئاسيّ كوسيلة لإصلاح النِظَامِ السِّيَاسِيّ في العراق، الامر الذي لا يَتِمُّ إلا مِنْ خِلَاَل تَعْدِيل الدُّستُورِ كون المَادَّة الأَولى من الدُّستُورِ النَّافِذ أشارت إِلَى أَنَّ العراق دولة ذات سيادة نظام الحكم فيها بَرلَمانيّ.

ثانياً- الاتجاهات الفلسفية في تَعْدِيل الدُّستُورِ : من الاتجاهات الفلسفية التي قيلت في تَعْدِيل الدُّستُورِ ظهر رأي وسط يقر بنظرية العَرْفُ في تَعْدِيل الدُّستُورِ بين أنصار المدرستين الشكلية والمَوضُوعية ، وينطلق هذا الاتجاه في بيانِ رأيه الفقهي من الدُّستُورِ ذاته وطبيعة العَرْفُ، ومن بين القائلين بهذا الرأي" باردو " الذي يرى وجوب الإقرار ابتداءً بأعلوية الدُّستُورِ المُدون على ما سواه من قَوَانَين(علي يوسف، ٢٠٢٢ ، ص٦٤-٦٥)، إذ يأتي الدُّستُورِ في قِمَّة الهَرَم وتأتي مصادر القَانُون الأخرى في مرتبة أدنى، ولاَ بُدَّ مِنْ التمييز بين الدُّستُورِ الجامد والمرن إذ لا خلاف عَلَى أَنَّ العَرْفَ لَهُ أن يعدل الدُّستُورِ المرن إذا تعارضت أحكامه معه وجاء تالياً لَهُ في الثبات والاستقرار، لكن النقاش يثار بشأنِّ الدُّستُورِ المُدون الجامد إذا جاء العَرْفُ تالياً لَهُ، فقد ذهب بعض الفقه إِلى ضَّرورة التمييز بين أنواع العَرْفُ إذ يقر أنصار هذا الاتجاه بشرعية العَرْفُ المفسر فقد تصدر بعض نُصُوص الدُّستُورِ غامضة تحتمل التأويل وفلسفية في صياغة عباراتها تحتاج للتوضيح، ويقيناً أنَّ نشأة عرف يوضح ما كان ترمي إليه السُّلطَة

التأسيسية الأصلية أمر مُباح ولا تعارض فيه بين أعلوية الدُّستُورِ وجموده وبين العَرْفُ المفسر(عبد الغني بسيوني ، ١٩٨٥، ص١٨).إنَّ أنصارَ هذا الاتجاه لا يُعتد بالعَرْفُ المُناقض أَو المُعَدَّل لِلدُّسْتُور كونه يتعارض وإرادة السُّلطَة التأسيسية الأصلية ويتجاوز الآليات التي يرسمها المُشَرِّع الدُّستُورِيّ للتَعْدِيل مِنْ خِلَاَل السُّلطَة التأسيسية المشتقة، فالعَرْفُ المُعَدَّل أَو المناقض عند أصحاب هذا الاتجاه عرف معطل لإرادة السُّلطَة التأسيسية الأصلية ومسقط لإرادة السُّلطَة التأسيسية المشتقة كونه يفسح المجال واسعاً للسُّلطَاتِ الحاكمة للتحرر من القيود والآليات الدُستُورِيَّة بحجة الحاجة لمسايرة المستجدات أَو تجاوز القصور، وقد تكون هذه الذريعة مقبولة لو أنَّ الدُّستُورَ أتسم بالجمود الكلي المطلق ولا سبيل لاستبداله بغيره بسبب الظروف السِّيَاسِيّة السائدة أَو الأمنية الاستثنائية ، وقد يكون لَهَا مسوغ لو أن الدُّستُورِ أغفل النص على السُّلطَة المختصة بالتَعْدِيل أَو غابت فيه الآليات واجبة الإتباع لإجراء التغيير أَو تجاوز القصور، ولكن مع تحديد السُّلطَة المُختصة بالتَعْدِيل والنص صراحة على الآلياتِ لا مجال للحديث عن العَرْفُ المناقض كونه سيكون وسيلة للخرق وذريعة للتجاوز على أعلى وأسمى وثيقة قَانُونية تحمل هوية الدَّوَلة وراية المَشْرُوعِيَّة فيها (منذر الشاوي ،٢٠١٢، ص٣٠٢)وهنك اتجاهات فقهية أُخرى قيلت في تَعْدِيلِ الدُّستُورِ بين النظم الشمولية والديمقراطية، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أَنَّ التَعْدِيل نوعان مستلزم وشخصي، فالأَول مشروع والثاني منحرف، فالتَعْدِيل مبدأ ما أبتكر بقصد الحرف ولكن بغاية التقويم والتصويب ومسايرة المستجد، ويقيناً أَنَّ المبدأ معمول به في الدُّوَل الأكثر ديمقراطية(إبراهيم عبد العزيز، ١٩٨٦، ص١٠٦)، وغيره معتاد مَفهُوم مستساغ فِي النُّظُمِ الشمولية، فقرار الشروع بالتَعْدِيل فِي النُّظُمِ الديمقراطية متروك للشعب معبراً عنه في المجلس النيابي واستثناءً للحاكم، أَمَا فِي النُّظُمِ الشمولية فيبقى قرار التَعْدِيل للحاكم الفرد مُعبراً عنه برأي الحاكم الصريح، أَو بالوسط الناقل معبراً عنه بالأصوات النيابية التي تتلقف وتردد وتنقل ما يعلنه ولي المنصب (علي يوسف، ٢٠٢٢ ، ص١٠)**مِنْ خِلَاَل مَا تَقَدَّم** يرى ألبعض أنَّ ما يُميز التَعْدِيل فِي النُّظُمِ الديمقراطية عنه فِي النُّظُمِ الشمولية، الحاجة الفعلية فهي الباعث الدافع على التَعْدِيل فِي النُّظُمِ الديمقراطية، والأغراض الشخصية الذاتية هي هاجس التلاعب بالدُّستُورِ فِي النُّظُمِ الشمولية، وهو ما يفسر التباعد الزمني في التَعْدِيلات الطارئة على النص الدُّستُورِيّ في بلدان الإرث الدُّستُورِيّ وتقاربها زمنياً في غيرها، فضلاً عن طبيعة النُّصُوص التي يطرأ عليها التَعْدِيل فهي ذات طبيعة عامة فِي النُّظُمِ الديمقراطية وغالباً ما تكون ذات طابع شخصي خاص فِي النُّظُمِ الفردية (عبد الحميد متولي ، ١٩٥٢، ص٩٧).

الفرع الثاني التَعْدِيل الاعتيادي والاستثنائي في دُستُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥

يُعَدُّ دُستُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ من الدَّسَاتِيرِ الجامدة نظراً لصعوبة تَعْدِيله وفق ما جاءت به المَادَّة (١٤٢) واثرها في تَعْدِيل المَادَّة (١٢٦) التي رسمت الطريق العادي لتَعْدِيل الدُّستُورِ النَّافِذ ، الأمر الذي يعيق مواكبة النص الدُّستُورِيّ لمتطلبات التنمية الشاملة وأحداث تطور في جميع مجالات الحياة (السِّيَاسِيّة، الاقْتِصَادِيَّة، الاجْتِمَاعِيَّة...) ، وفي هذا الفرع سنتناول الاسلوب الاعتيادي والاسلوب الاستثنائي في تَعْدِيل الدُّستُورِ.

أَولاً – الاسلوب الاعتيادي :يُعَدُّ الدُّستُورِ العراقي من الدَّسَاتِيرِ التي تسمى في الفقهِ الدُّستُورِيّ بالدَّسَاتِير الجامدة، بسبب الآليات الصعبة والمُعقدة في إجراء أي تَعْدِيل عليه، إذ أشارت المَادَّة (١٢٦) من الدُّستُورِ النَّافِذ إِلى إجراءات تَعْدِيل دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ ، إذ يُمكن لرَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ ومَجْلِسِ الْوُزَرَاءِ مُجتمعين، أَو لخُمس (٥/١) عدد أعضاء مَجْلِسِ النُّوَّابِ اقتراح تَعْدِيل الدُّستُورِ، ويُعَدُّ التَعْدِيل مُصادقاً عليه بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء مَجْلِسِ النُّوَّابِ وموافقة الشعب بالاستفتاءِ العام ومصادقة رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ خِلَاَل سبعة أيام (الفقرة (٣) مِنَ الْمَادَّةِ (١٢٦) مِن دُسْتُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ) وتجدر الإشارة إِلَى أَنَّ دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ أحتوى على حظر مَوضُوعي زمني ، إذ لَا يَجُوزُ تَعْدِيل المبادئ الأساسية الواردة في البابِ الأَول والْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ الواردة في البابِ الثاني من الدُّستُورِ إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين والمصادقة عليه بالإجراءات نفسها الواردة أعلاه، والذي يُعَدُّ حظراً زمنياً يقيد سُلطَة التَعْدِيل للقيام بتَعْدِيل المواد التي ترد في الباب الأَول والثاني من الدُّستُورِ، فالتَعْدِيل غير جائز إلا بعد مرور ثماني سنوات (الفقرات (١، ٢، ٥) مِنَ الْمَادَّةِ (١٢٦) مِن دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ).إن هذه الإجراءات لا تضمن مُشارَكة الأقاليم سواءً بصورةٍ مُباشرةٍ أَو غير مباشرة في عمليةِ التَعْدِيل الدُّستُورِيّ الاتحادي، ولكن الفقرة الرابعة نَصَّت عَلَى أَنَّهُ: "لَا يَجُوزُ إجراء أي تَعْدِيل على موادِ الدُّستُورِ، من شأنهِ أنْ ينتقصَ من صلاحياتِ الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسُّلطَاتِ الاتحادية، إلا بموافقة السُّلطَة التَّشْرِيعِيّةِ في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عامٍ" (المَادَّة (١٢٦) مِن دُسْتُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ). **ونرى ان ذلك** يُعَد حظراً مَوضُوعياً على سُلطَة التَعْدِيل بعدم التقليل من سُلطَاتِ الأقاليم الدُستُورِيَّة حفاظاً على التوازن الاتحادي والاستقلال الدُّستُورِيّ للأقاليم **ويتبين مِنْ خِلَاَل كل ما تقدم** إنَّ الأقاليمَ والمحافظات غير المُنتَظِمَة في إقليم تشارك، كوحدات سِّيَاسِيّة ودُستُورِيَّة في تكوينِ إرادة الدَّوَلة الاتحادية عن طريقِ المُشارَكة في عمليةِ تَعْدِيل الدُّستُورِ الاتحادي، وذلك تجسيداً لاستقلالَهَا الدُّستُورِيّ والحفاظ عليه، والتزاماً باتحادها فِي ظِلّ هذه الدَّوَلة ومشاركتها في مُمَارَسَةِ السُّلطَة السِّيَاسِيّة فيها، ولكن الدُّستُورِ العراقي أغفل ذلك ولم

ينظم قَوَاعِد دُستُورِيَّة لضَمَان مُشارَكة الأقاليم في عمليةِ تَعْدِيل الدُّستُورِ الاتحادي، إلاَّ أَنَّهُ نَصَّ عَلَى عدمِ التقليل من سُلطَاتِ الأقاليم كحظر مَوضُوعي على سُلطَةِ التَعْدِيل(محمد كامل، ١٩٦٨، ص١٤٤، وحميد حنون ، ٢٠١٥، ص ٣٣٨) .

ثانياً- الاسلوب الاستثنائي لتَعْدِيل الدُّستُورجاءت المَادَّة (١٤٢) من الدُّستُورِ العراقي النَّافِذ ورسمت طريقاً استثنائياً لتَعْدِيل الدُّستُورِ، إذ نَصَّت الفقرة (١) مِنَ الْمَادَّةِ أعلاه عَلَى أَنَّه:"يشكل مَجْلِسِ النُّوَّابِ في بدايةِ عمله لجنة من أعضائهِ تكون مُمثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مُهمتها تقديم تقرير إلى مَجْلِسِ النُّوَّابِ، خِلَال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتَعدِيلاتِ الضرورية التي يُمكن إجراؤها على الدُّستُورِ وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها **مِنْ خِلَال ما تَمَّ بيانه نرى** إنَّ عمل اللجنة هو إبداء التوصيات وتقديم المُقترحات بالتَعْدِيلات الدُستُورِيَّة الضرورية، ومن ثم تتولى عرض هذه التَعْدِيلات على مَجْلِسِ النُّوَّابِ فعمل اللجنة هو توصية واقتراح ولا يحمل صفة الإلزام لمَجْلِسِ النُّوَّابِ، ولحين استكمال إجراءات تَعْدِيل الدُّستُورِ وفقاً لهذه المَادَّة لا يجري العمل بِالمَادَّةِ (١٢٦) من الدُّستُورِ التي تبين طريقة تَعْدِيل الدُّستُورِ العراقي وفقاً للآلية الاعتيادية (الفقرة (٥) مِنَ الْمَادَّةِ (١٤٢) مِن دُسْتُورِ جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النَّافِذ).وتجدر الإشارة إن مُشارَكة المحافظات في المصادقة على التَعْدِيلات الدُستُورِيَّة المقترحة من قبل اللجنة البَرلَمانيّة المؤقتة، إذ نَصَّت المَادَّة (١٤٢) مِن دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ عَلَى أَنَّه :(يُعَد الاستفتاء ناجحاً بمصادقةِ أغلبية المُصوتين، إذا لم يرفضه ثُلثا المصوتين في ثلاث محافظات أَو أكثر) ، **ونرى أنَّ** هذا الشرط يُعَد ضَمَاناً للأقاليم في المصادقةِ على التَعْدِيلِ الدُّستُورِيّ، ولكن لو كانت العملية الدُستُورِيَّة قد أَستمرت سنة أخرى أَو لم ترتبط أصلاً بأيةِ فترةٍ زمنيةٍ لتوصلت القوى السِّيَاسِيّة الرئيسة في البلادِ إِلَى دُسْتُورٍ يَحظى بالتوافق الوطني، إذ تنتفي الحاجة إِلَى أَنَّ يذكرَ في الدُّستُورِ مثل هذا الإجراء لتَعْدِيله بعد أنْ صادق عليه الشعب بالاستفتاء**خلاصة ما تقدم يتضح** أنَّ المَادَّةَ (١٤٢) مِن دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ قد عَطلت حُكم المَادَّة (١٢٦)، وذلك عندما أشارت إِلَى أَنْ لا يعمل بِالمَادَّةِ (١٢٦) إلا بعد الانتهاء مِنَ الْمَادَّةِ (١٤٢) ، وحيث أَنَّ المَادَّة (١٤٢) أصبحت في حُكمِ المنتهية، عندما أشارت إِلى أَنْ يقومَ مَجْلِسِ النُّوَّابِ في بداية عمله بتشكيلِ لجنةٍ تتولى النظر في التَعْدِيلاتِ الضرورية على الدُّستُورِ لكن المجلس لم يشكل تلك اللجنة ، ومن ثم فَإِنَّ حكم تلك المَادَّة قد سقط حكماً ولاَ بُدَّ مِنْ تطبيقِ المَادَّة (١٢٦) التي رسمت الطريق العادي لتَعْدِيل الدُّستُورِ والتي لاتزال نافذة ويمكن الاستناد عليها في تَعْدِيلِ الدُّستُورِ .ولو افترضنا جدلاً تمرير اقتراح تَعْدِيل الدُّستُورِ بإحدى الاليتين الواردتين فِي المَادَّةِ (١٢٦ / أَولاً) والمَادَّة (١٤٢)، فَإِنَّ تمريره في مَجْلِسِ النُّوَّابِ أمر غاية في الصعوبة ليس للرأي الحر الذي يملكه عضو المجلس في الموافقة أَو الرفض ولكن بسبب الآلية المُعقدة التي رسمتها المَادَّة (١٢٦ / ثانياً، ثالثاً) من الدُّستُورِ "لَا يَجُوزُ تَعْدِيل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأَول والْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ الواردة في الباب الثاني من الدُّستُورِ، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مَجْلِسِ النُّوَّابِ عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ خِلَال سبعة أيام"، و "لَا يَجُوزُ تَعْدِيل المواد الأخرى غير المنُّصُوص عليها في البند ثانياً من هذه المَادَّة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مَجْلِسِ النُّوَّابِ عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ خِلَال سبعة أيام". وجديرُ ذكره أن اشتراط مصادقة رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ على التَعْدِيل لا تُعد عقبة بلحاظ أن المَادَّة (١٢٦/ خامساً/ أ) عدت التَعْدِيل حاصل واقعاً إذا مضت سبعة أيام على تسلم التَعْدِيل من قبل الرئيس دون المصادقة عليه صراحة، إذ لم يخول الدُّستُورِ الرئيس صلاحية الاعتراض عليه ولو توقيفياً " يُعَد التَعْدِيل مصادقاً عليه من قبل رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ بعد انتهاء المدة المنُّصُوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المَادَّة في حالة عدم تصديقه" (علي يوسف ، ٢٠٢٢، ص٢١٦).

المطلب الثاني التنظيم القَانُوني والفلسفي لتَعْطِيل الدُّستُور

إنَّ الدَّسَاتِيرَ ما وضعت إلا لتنفذ وتحترم بصورةٍ كاملةٍ ومُستمرةٍ، ولكن يحدث أن تتعرض هذه الدَّسَاتِير ولأسباب مُختلفة للتَعْطِيل وذلك بتركها وتخطيها أَو العمل على غير مقتضاها، إذ يتوقف نفادها وتتجمد أثارها بينما لاتزال نُصُوصها قائمة لم يطلها تَعْدِيل ولم يلم بها إلغاء، ومن المعلوم أنه تتوقف القيمة العملية لِلدُّسْتُور على سلوكِ السُّلطَاتِ العامة في الدَّوَلةِ والتي تتولى تطبيق نُصُوصه، إذ يقع على عاتقها واجب تطبيق النُّصُوص الدُستُورِيَّة تطبيقاً سليماً، عندما تباشر اختصاصاتها الدُستُورِيَّة وأن يَتَّمَ ذلك على النحو المبين في الدُّستُورِ، لذا سنتناول في هذا المطلب مَفهُوم تَعْطِيل الدُّستُورِ ومُسوّغاته في الفرع الأَول ، ومن ثم نتطرق إلى حالاتِ التَعْطِيل الكلي والجزئي لِلدُّسْتُور في الفرعِ الثاني .

الفرع الأَول مَفهُوم تَعْطِيل الدُّستُورِ ومُسوّغاته

اتجه جانب من الفقه في تحديد مَفهُوم فكرة تَعْطِيل الدُّستُورِ بالاقتصار على تبيانِ أشكال التَعْطِيل ونطاقه، دون تحديد مَفهُوم التَعْطِيل بشكل مباشر وتبعاً لذلك يرى جانب من الفقه(صالح جواد ، ١٩٩١، ١٩٢) أنَّ "الدُّستُورَ" يعطل في جميع الحالات التي يكون فيها هو نفسه عقبة قَانُونية سِيَاسِيّة أمام تحقيق الأغراض التي يقصد إليها الحُكَّام، وإذا كان هذا التَعْطِيل رسمياً (دستورياً) فثمة تَعْطِيل (واقعي) أي تَعْطِيل لا يسند إلى الدُّستُورِ نفسه،

وإنَّما إلى إرادة المسؤولين عن تطبيقه، ولكنه في كل الأحوال خرق لفكرة الدُستُورِيَّة أصلاً والدُستُورِ نفسه، والمُهم أنَّ تَعْطِيلَ الدُستُورِ تَعْطِيل للحياة السِّيَاسِيّة أَو لما يُسمى التنمية السِّيَاسِيّة في دولِ العالم الثالث".وفي ذات الاتجاه يُقرر جانب من الفقهِ (حميد الساعدي ، ١٩٩٠، ص١٣٧) أنَّ تَعْطِيلَ الدُستُورِ إما أنْ يكون كُلياً أَو جُزئياً، وقد يكون رسمياً إذا صدر قرار من الحُكَّام بذلك، وقد يكون فعلياً، إذا أهمل الحُكَّام تطبيق قَوَاعِد الدُستُورِ بشكلٍ جزئيٍ أَو كليٍ" ولبحث المَوضُوع سنتناولَهُ في الفقراتِ التالية:

أولاً- مَفهُوم تَعْطِيل الدُستُورِ : وردت كلمة (التَعْطِيل) في مجالِ القَانُون العام وخاصة في مجالِ الشؤون الدُستُورِيَّة بمعنى محدد، مفأدة وقف العمل بنُصُوص الدُستُورِ، ويأخذ غالبية الفقه الدُستُورِيّ في تباينِ معنى التَعْطِيل الدُستُورِ بمعيار مَوضُوعي، فيحدون مَفهُومه بالنظر إلى مضمونهِ أَو مَوضُوعه ، بينما تتفق جميع اراء الفقهاء عَلَى أَنَّ مَفهُومَ تَعْطِيل الدُستُورِ يتحدد في إيقافِ العمل ببعض النُصُوص الدُستُورِيَّة وَلِمُدَّةٍ مُؤقتةٍ(علي غالب ، ١٩٩١، ص١٩٠).إنَّ جانبً من الفقهِ يرى ان تَعْطِيل الدُستُورِ يراد به هي صلاحية رئيس الدَّوَلة في إيقافِ العمل ببعض مواد الدُستُورِ من اجل مواجهة الأزمة الطارئة ، وذهب البعض الآخر إِلَى أَنَّ تَعْطِيل الدُستُورِ يقصد به امكانية تدخل رئيس الدَّوَلة في المجال الدُستُورِيّ اثناء تطبيق المواد المُنظمة لحالة الضَّرورة ، والتي يتيح لَهُ أنْ يوقفَ العمل في بعضِ الأحكام الدُستُورِيَّة خِلَاَل فترة الأَزمات التي تتعرض لَهَا الدَّوَلة ، ومِنْ خِلَاَل تحليل فكرة تَعْطِيل الدُستُورِ فَإِنَّهُ يعرف بِأَنَّهُ إيقافِ تطبيق النُصُوص الدُستُورِيَّة الواردة في وثيقةِ الدُستُورِ أَو الانحراف في تطبيقها بشكل كلي أَو جزئي وَلِمُدَّةٍ زمنيةٍ مُعَيَّنَةٍ، أياً كانت الظروف عادية ام غير عادية(ابراهيم عبد العزيز،١٩٨٣، ص٤٣٤)إذ أنَّ الدُستُورِ يعطل في جميع الحالات التي يكون فيها عقبة قَانُونية أَو سِّيَاسِيّة أَو لمعالجة ازمة سِّيَاسِيّة أَو اقْتِصَادِيَّة اجْتِمَاعِيَّة، فقد يستخدم رئيس الدَّوَلة صلاحياته وبضغط باتجاه خلق واقع سِّيَاسِيّ يغير مبادئ الدُستُورِ تغيراً جذرياً، إذ يقوم بمخالفة روح الدُستُورِ كأن يعطل النُصُوص الدُستُورِيَّة القائمة على أساسِ أحترام مبدأ الفصل بين السُلطَاتِ ويخلق من المُمَارَسَةِ الواقعية قَوَاعِد دُستُورِيَّة لَهَا سمة دكتاتورية تَسْتَنِد إِلى تركيز السُلطَة في يده ويترتب على المُمَارَسَةِ العملية الشؤون الحكم(ابراهيم عبد العزيز،١٩٨٣، ص٤٣٦).

ثانياً- : مُسوِّغات تَعْطِيل الدُستُورِ:تَسْتَنِد سُلطَة رئيس الدَّوَلة في تَعْطِيل أحكام القَوَاعِد الدُستُورِيَّة إِلى مُسوِّغات عَديدةٍ، منها مُسوِّغات سِّيَاسِيّة وأخرى مُسوِّغات استثنائية ، فالمُسوِّغات السِّيَاسِيّة تجد تبريرها مِنْ خِلَاَل الأَوضاع التي تحيط بالقابضون على السُلطَة في المجتمع تختلف على الدوام، فَإِنَّ هذا الاختلاف لا يعني تعذر تحديد مظاهر عامة لمُمَارَسَةِ السُلطَة ففي خظم ذلك التباين توجد دائما حقيقة مشتركة ثابتة، تتجسد في أن ثمة نتيجة اساسية تترتب على مُمَارَسَةِ السُلطَة، وتتمثل في ولادة قَوَاعِد دُستُورِيَّة تعبر عن ارادة ومصالح القابضين على السُلطَة، وتحدد الاتجاهات السِّيَاسِيّة والاقْتِصَادِيَّة والاجْتِمَاعِيَّة التي يؤمنون بها، وهذه القَوَاعِد الدُستُورِيَّة تمثل شكلاً من اشكال التميز بين الحُكَّام والمحكومين وبالتالي تكرس لاحدى صور القابض على السُلطَة (حميد الساعدي،١٩٨١، ص٨٤).إنَّ العوامل التي تفسر لجوء الحُكَّام إلى ايقاف العمل بالقَوَاعِد الدُستُورِيَّة تستخلص من واقعة أنَّ الحُكَّام هم الذين يمارسون السُلطَة وفق قَوَاعِد من وضعهم وتتمثل في القَوَاعِد الدُستُورِيَّة المكتوبة، أَو قَوَاعِد ناتجة عن طريق ممارستهم للسُلطَة وتتمثل بالقَوَاعِد الدُستُورِيَّة العَرْفُية، أي أنَّ مُمَارَسَةَ الحُكَّام للسُلطَة تُحَدِّدهَا القَوَاعِد الدُستُورِيَّة المكتوبة أَو العَرْفُية، وعلى ذلك فَإِنَّ الاساس الأَول في استمرارية تطبيق القَوَاعِد الدُستُورِيَّة يتمثل في تجسيد هذه القَوَاعِد لمصالح القابضين على السُلطَة وهي حالة التركيز الذي تعكس خطوطه العريضة طبيعة المصالح التي يغلبها الواقع السِّيَاسِيّ على الواقع الدُستُورِيّ(علي غالب ، ١٩٩١، ص١٩٥)أَمَا المُسوِّغات الاستثنائية فاساسها حالات الضَّرورة فحتمية استمرار الدَّوَلة وحماية اقليمها وشعبها، هي المبرر لتَعْطِيل الدُستُورِ وإيقاف العمل به لِمُدَّةٍ تُحَدِّدهَا الضَّرورة ذاتها، إذ أنَّ حياة الدَّوَلة لا تسير على وتيرة واحده بل تتخللَهَا بين الحين والآخر صور مُختلفة من الظروفِ الاستثنائية تهدد كيانها ووجودها تهديداً خطيراً، حيث تطرأ على حياة الدَّوَلة ظروف غير عادية متعددة الاشكال مُختلفة المصادر، فقد يكون سبب هذه الظروف الاحوال الدولية حدوث حرب عالمية أَو محلية، كما قد يكون سبب تلك الظروف الاستثنائية أَو الأَحوال الداخلية حدوث الازمات الاقْتِصَادِيَّة(طعيمه الجرف، ١٩٧٦، ص١٦٥).وليست هذه الظروف الأَستثنائية بالوضع المعتاد في حياة الدَّوَلة وليست لَهَا صفة الدوام، بل هي محتملة الوقوع مؤقتة البقاء، عَلَى أَنَّه مَهْمَا اخْتَلَفَتِ هذه الظروف من حيث مصدرها أَو شكلَهَا فَإِنَّهُا تتحد في الاثر والنتيجة، إذ تمثل خطراً على كيان الدَّوَلة وبقائها وأمام هذه الظروف الاستثنائية نقف امام اعتبارين(طعيمه الجرف، ١٩٧٦، ص١٦٦)**الاعتبار الأَول:** يترتب على وقوع الظروف الاستثنائية توافر حالة الظروف التي تتيح لرئيس الدَّوَلة أن يتحذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية اللازمة لمواجهة تلك الظروف.**الاعتبار الثاني :** اقرار الوثائق الدُستُورِيَّة للضَمَانَات اللازمة لحماية حُقُوقِ الإِنْسَانِ، ومن ثم كان من الواجب تحقيق التوازن بين الاعتبارين وعلى النحو الآتي :

أ . لَا يَجُوزُ وقف العمل بالنُّصُوص الدُستُورِيَّة الخاصة بالْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ، الا في الحدود الضرورية التي تسمح لمؤسسات الدَّوَلة مواجهة الاخطار القائمة فعلاً اي ان يكون تَعْطِيل الدُّستُورِ بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف، وبتعبير آخر أن يتحقق التناسب بين إجراء تَعْطِيل الدُّستُورِ مع طبيعة الظروف الاستثنائية.

ب . يجب أنْ تخضع مُمَارَسَة رئيس الدَّوَلة لصلاحيته الاستثنائية في وقفِ العمل بنُصُوصِ الدُستُورِ، لرقابة السُّلطَتين التَّشْرِيعِيّةِ والقضائية عَلَى أَنَّ يكفل لهذه الرقابة فعاليتها واستمراريتها(عبد الجبار احمد،٢٠٠٤، ص١١٨).

الفرع الثاني حالات التَعْطِيل الكلي والجزئي لِلدُّسْتُور

قد تنشأ ظروف تجعل من تطبيق النُّصُوص الدُستُورِيَّة أمراً مستحيلاً وتتفاوت هذه الظروف حسب درجة الخطر المهدد لكيان الدَّوَلة وأمنها وسلامة أراضيها، وعليه ولمواجهة هذه الظروف الاستثنائية تتخذ من طرف القائمين على السُّلطَة تدابير استثنائية لمواجهة هذه التهديدات مما تنعكس سلباً على القاعدة الدُستُورِيَّة وسموها بتَعْطِيلَهَا تَعْطِيل جزئي أَو تَعْطِيل كلي، وانتهاك مبدأ الفصل بين السُّلطَاتِ بالتعدي على الاختصاصات الدُستُورِيَّة المقررة لكل سُلطَة وهذا حسب الحالة التي يَتِمُّ إعلانها المقرونة طبقاً لدرجة الخطر، من هنا تظهر أَهَمِّيَّة هذا المَوضُوع مِنْ خِلَاَل انه كيف يعقل أن يكون هناك تعليق وتَعْطِيل للقاعدة الدُستُورِيَّة والتي تعتبر أسمى القَوَاعِد في الهَرَم القَانُوني للدولة ، وبعبارة أخرى إلى أي مدى يَتِمُّ تَعْطِيل الدُّستُورِ فِي ظِلِّ الحَالَات الإِستِثنَائِيَّةَ؟ للإجابة على هذا التساؤل سنتناول هذا المَوضُوع في البندين التاليين :

أولاً- التَعْطِيل الجزئي لِلدُّسْتُور فِي ظِلِّ حالة الحصار وحالة الطوارئ:تعلن الحَالَات الإِستِثنَائِيَّةَ في أَوقات مُعَيَّنَة تكون فيها الدَّوَلة في وضع تعجز فيه على الحفاظ على الأمن والنِظَامِ العام فيها ، فقررت الدَّسَاتِير الحديثة اتخاذ تدابير لمواجهة هذه التهديدات مِنْ خِلَاَل إحدى الأنظمة المخصصة لذلك وهي " حَالَةِ الطَّوَارِئِ أَو حالة الحصار" وأياً كانت طريقة إعلان حالتي الحصار أَو الطوارئ وتنظيمها ، فَإِنَّ من المسلم به أن اللجوء إلى السُّلطَاتِ الاستثنائية التي تتضمنها التَّشرِيعَات الخاصة بها لمجابهة التهديدات والحفاظ على الأمن والنِظَامِ العام في الدَّوَلة تنعكس سلباً على النُّصُوص الدُستُورِيَّة التي تتضمن حُقُوقِ الإِنْسَانِ وحرياته الاساسية وتحدد الاختصاصات المقررة لكل سُلطَة ، ومن ثم تَعْطِيلَهَا بالقدر اللازم لمواجهة الأزمة بحيث يمكن للسُّلطَاتِ القائمة مواجهة الحَالَات الإِستِثنَائِيَّةَ باتخاذ تدابير ذات صبغة تَّشْرِيعِيَّةِ وقضائية كونها ضرورية للحفاظ على الأمن والنِظَامِ العام (عبد الباقي نعمة، ١٩٨٠،١٩)إِنَّ من أهم آثار الظروف الاستثنائية هو اتخاذ السُّلطَة لإجراءات تمس ببعض المواد الدُستُورِيَّة ومع ذلك فَإِنَّ القَوَاعِد الدُستُورِيَّة على عمومها تبقى سارية المفعول إلا بعض المواد التي تتصل بالإجراءات الاستثنائية دون الوصول إلى تَعْطِيل الدُّستُورِ كلياً وهذا حسب ما تقتضيه الضَّرورة الملحة في حالتي الطوارئ والحصار(جعفر عبد السادة، ٢٠٠٩، ص٢٣)ومن امثلة تطبيق حالات الطوارئ ما جرى في الجزائر سنة ١٩٩٢ إذ طبقت لِمُدَّةِ سنة في كافة أنحاء الجزائر وذلك بموجب المَرسوم الرِئاسيّ الجزائري رقم ٩٢-٤٤ (الجريدة الرسمية العدد ٦١) ، وقد كان السبب الرئيسي في تطبيقها هو من اجل الحفاظ على النِظَامِ العام واستقرار المؤسسات وضَمَان امن الأشخاص والممتلكات وتامين السير الحسن للمصالح العامة ، كذلك الحال في التَشْرِيعِ التونسي ومِنْ خِلَاَل الأمر رقم (٥) المتعلق بتنظيم حَالَةِ الطَّوَارِئِ نجد انه يجيز لوزير الداخلية صلاحيات واسعة إذا ما كان هناك تهديد لِلنْظَام العام أَو في حالة وقوع أحداث تكتسي بخطورتها صبغة كارثة عامة ، وفِي ظِلِّ تطبيق هذا النِظَامِ ونظراً للصلاحيات الممنوحة لوزير الداخلية لمواجهة التهديدات الخطيرة فَإِنَّ حقوق وحريات المواطن ستتقيد وتضيق.فقد فرضت حَالَةِ الطَّوَارِئِ في تونس عقب أحداث ما يسمى الخميس الأسود وذلك من تاريخ : ٢٤ /٢/ ١٩٧٨ إلى غاية ٢/٢٦ / ١٩٧٨ ، وتَمَّ إقرارها أيضا بتاريخ ٣ كانون الثاني ١٩٨٤ و ٢٥ كانون الثاني ١٩٨٤، وتَمَّ إقرارها أيضا بتاريخ ١٤ كانون الثاني ٢٠١١، من قبل الرئيس زين العابدين بن على ساعات قبل مغادرته البلاد أثناء الثورة التونسية ، وتَمَّ تمديدها لعدة مرات حتى تَمَّ رفعها لأَول مرة بعد الثورة من قبل الرئيس المنصف المرزوقي في ٥ اذار ٢٠١٤ ، وتَمَّ أيضا إقرارها إثر الهجوم المسلح بمدينة سوسة التونسية بتاريخ ٤ تموز ٢٠١٥ وتَمَّ رفعها بتاريخ ٢٠ تشرين الأَول ٢٠١٥ وبعدها أيضا على اثر التفجير الإرهابي الذي تعرض لَهُ الأمن الرِئاسيّ بتاريخ ٢٤ تشرين الثاني ٢٠١٥ وتَمَّ تمديدها على اثر هجوم بن قردان المسلح وبعدها مددت عدة مرات إلى أنْ تَمَّ رفعها بتاريخ ١٦ تموز ٢٠١٧ أَمَا دُستُورِ جُمهُورِيَّة العِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥، فلم يشير إلى حَالَةِ الطَّوَارِئِ وكان قَانُون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، قد تكفل بيان كيفية اعلان حَالَةِ الطَّوَارِئِ إذ أَنَّ المَادَّة (٦١ تاسعاً/أ) من الدُستُورِ تشكل ضَمَانة لحقوق الافراد وحرياتهم وتحول دون انفراد السُّلطَة التنفيذية باتخاذ ما يؤدي إلى المساس بالْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ للأفراد، ومع ذلك أن الظرف الاستثنائي قد يتطلب السرعة والحزم في التصرف لمواجهة تلك الازمات التي تعصف بالدَّوَلة، إلاَّ أَنَّ المُشَرِّعَ العِرَاقِيّ اشترط موافقة مَجْلِسِ النُّوَّابِ وبأغلبية الثلثين، وهذا يؤدي إلى ابطاء اعلان حَالَةِ الطَّوَارِئِ وهو الأمر الذي يتعارض مع الخطر الحال الذي يتطلب إجراء سريع لمواجهته هذا في حالة انعقاد مَجْلِسِ النُّوَّابِ، أَمَا في حالة إذا كان مَجْلِسِ النُّوَّابِ في عطلته التَّشْرِيعِيّةِ فيمكن دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية

بموجب المَادَّة (٥٨/١) من الدُّستُورِ.إنَّ التساؤل الذي يمكن طرحه هنا هل يحق لرئيس الوزراء إذا كان مضطراً لإعلان حَالَةِ الطَّوَارِئِ بدون موافقة مَجْلِسِ النُّوَّابِ وفق ما جاء به المَادَّة (٦١ / تاسعاً/ أ) من الدُّستُورِ؟ فإذا كان الجواب بنعم، عندها تكون هذه المَادَّة مُعرضة للخرق والانتهاك من قبل السُّلطَة التنفيذية تحت ظرف الاضطرار، وعليه نطالب المُشَرِّع بإعادة النظر في تَعْدِيلِ وصياغة هذه المَادَّة لغرض عدم اغفال مَوضُوع اعلان حَالَةِ الطَّوَارِئِ في حالةِ عدم انعقاد مَجْلِسِ النُّوَّابِ أَو حله ، وفي ذات السياق ذهبت المَحكَمَةَ الإِتِّحَادِيَّة العُليَا في هذا الشأن بقرارها الذي جاء فيه (ان الدُّستُورِ لم ينص على امكانية مَجْلِسِ النُّوَّابِ تخويل هذه الصلاحية إلى هيئة رئاسة المجلس وان كان الامر يقتضي ذلك في حالة : عدم تحقق الاغلبية المطلوبة وفي حالة عطلة المجلس أَو انتهاء دورته، مما يقتضي مراعاة ذلك عند الشروع بتَعْدِيل الدُّستُورِ بوضع نص يتيح ذلك) (قرار المَحكَمَةَ الإِتِّحَادِيَّة العُليَا المرقم (٢٧٨) في ٢٠٠٦)إنَّ مدة سريان حَالَةِ الطَّوَارِئِ في العراق ثلاثين يوماً قابلة للتمديد بموافقة مَجْلِسِ النُّوَّابِ على طلب التمديد وينتهي العمل بها تلقائياً إذ لم يقدم ذلك الطلب بعد نهاية أية مدة تمديد(المَادَّة (٦١)/ تاسعاً / ب) مِن دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ) عَلَى أَنَّ يسن مَجْلِسِ النُّوَّابِ قَانُوناً لا يخالف أحكام الدُّستُورِ، إلاَّ أَنَّ الأخير لم يلتزم بأحكام الدُّستُورِ في تَشْرِيعِ القَوَانَين التي أمر بتَشْرِيعها وكذلك التواريخ التي نَصَّ عليها الدُّستُورِ لإنجاز قَوَانَين مُحَدَّدَة وكل ذلك يشكل مخالفة دُستُورِيَّة صريحة من مَجْلِسِ النُّوَّابِ الأحكام الدُّستُورِ، فضلاً عن ذلك أَنَّ الذي نود طرحه هنا انه كان الاجدر بالمُشَرِّع الدُّستُورِيّ اسناد الصلاحيات الاستثنائية إلى رَئِيسِ الجُمْهُورِيَّةِ بدلاً من رئيس الوزراء كون الأَول هو الشخص القائم على ايجاد التوازن بين سُلطَاتِ الدَّوَلة من جهة وبين سُلطَاتِ الدَّوَلة وحماية الْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ الفردية للشعب العراقي من جهة اخرى، وكما انه الضامن للالتزام بالدُّستُورِ اذ نَصَّت المَادَّة (٦٧) مِن دُسْتُورِ جمهورية العراق على " رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ هو رئيس الدَّوَلة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، و يسهر على ضَمَان الالتزام بالدُّستُور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدُّستُور". (المَادَّة (٦٧) مِن دُسْتُورِ جمهورية العراق) ، أَمَا الثاني بما انه زعيم الحزب الفائز في الانتخابات وزعيم الكتلة الاكبر عدداً في البرلمان، فضلاً عن رئاسته لمَجْلِسِ الْوُزَرَاءِ لذلك ان اسناد تلك الصلاحيات لَهُ قد يؤدى إلى اساءة استعمالَهُ لَهَا لأَنَّ اعماله بعيدة عملياً عن رقابةِ مَجْلِسِ النُّوَّابِ، ويخرج عن رقابةِ فاعلة للأخير.

ثانياً- التَعْطِيل الكلي لِلدُّسْتُور فِي ظِلِّ الحالة الاستثنائية وحالة الحرب:سبق وأنْ تطرقنا أنَّهُ يُمكن تَعْطِيل الدُّستُورِ جُزئياً مِنْ خِلَال تطبيق إحدى الحالتين (حَالَةِ الطَّوَارِئِ وحالة الحصار) ، لكن في حالةِ تصاعد حدة الخطر وبلغ ذروته القصوى وأصبح يشكل خطراً ليس على النِظَامِ العام والأمن فحسب وإنَّما عرقلة السير الحسن للمؤسسات الدُستُورِيَّة وأصبحت غير قادرة على التحكم في تسير أمور الدَّوَلة أَو شكل هذا التهديد خطراً على سيادة الدَّوَلة وكيانها وسلامة ارضيها ، وعلى هذا الأساس نَصَّت الدول في دَّسَاتِيرها على تنظيم مثل هذه الحالات (الحالة الاستثنائية وحالة الحرب) حفاظاً على الدَّوَلة وأمنها واستمراريتها ، لكن هذا الهدف الأخير لا يتحقق إلا بالتضحية بالاعتبارات الدُستُورِيَّة وبحقوق وحريات المواطن اذ نَصَّت المَادَّة (٦٧) مِن دُسْتُورِ جمهورية العراق على " رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ هو رئيس الدَّوَلة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، و يسهر على ضَمَان الالتزام بالدُّستُور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدُّستُور". (علي يوسف شكري، ٢٠٢٢ ، ص٦٦-٦٧)، وتُعَدُّ الحالة الاستثنائية حالة أكثر خطورة من حالتي الحصار والطوارئ وهي إجراء غير مألوف يلجا إلى تقريره عند حدوث أَوضاع خطيرة تهدد مؤسسات الدَّوَلة واستقلالَهَا وسلامة ووحدة أراضيها ، وتقرر هذه الحالة إذا وجد خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو استقلالَهَا أو سلامة ترابها ، وقد تقاربت أوصاف الفقه الدُّستُورِيّ لهذه الحالة فالأستاذين (هوريو) و(دو فرجيه) يصفانها بالديكتاتورية المؤقتة ، أَمَا الفقه الجزائري فقد اقر أن هذه الحالة تؤدي إلى توسيع وتركيز السُّلطَاتِ في يد رَئِيسَ الجُمْهُورِيَّةِ الذي تمتد اختصاصاته بطريقة تؤدي بين الحين والآخر إلى تجاوز نطاق الدُّستُورِ ذاته(بوقفة عبد الله ، ٢٠٠١، ص٤٦٤)أَمَا حالة الحرب فهي الحالة الحاسمة التي تكون اشد من الحالةِ الإستثنائية ويتبدى ذلك في عدمِ الاقتصار عَلَى أَنَّ تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنَّما يشترط أنْ يكون العدوان واقعاً أَو على وشكِ الوقوع حسبما نَصَّت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة (شهاب كمال، ٢٠٠٥، ص١٠٦).إنَّ أبرزَ ما تتميز به هذه الازمات وجوب توافر وصفين في المخاطرِ والازمات التي تواجه حياة دولة مِنَ الدُّوَلِ وهما الجسامة والحلول، فالأَول يجب أَنْ تكون هذه المخاطر والازمات من الجسامةِ بحيث لا تعطي الوقت الكافي للجوء إلى التَّشرِيعَات والنُّصُوص الدُستُورِيَّة، لِأَنَّهُ إذا أمكن دفعها بهذه الوسائل فلا توصف بالجسامة ، أَمَا الثاني فيجب أَنْ يكون الخطر حالاً ومُباشراً للمساس بالمصلحة مَوضُوع الحماية، مما يعني وجود تهديد خطر جسيم وحال موجه ضد الدَّوَلة(يحيى الجمل،٢٠٠٥، ص١٩٠) ، حينئذ يجب اللجوء إلى نظامٍ قَانُونيٍ استثنائيٍ لتفادي هذه الأزمات أَو الظروف.**مِنْ خِلَال استقرائنا لنُّصُوص دَّسَاتِير بعض الدول يتبين أَنَّ** المُشَرِّعَ الدُّستُورِيّ يتبع أسلوب التفويض التَّشْرِيعِيّ للسُّلطَة التنفيذية بإصدارِ قَرَارَاتٍ لَهَا قوة القَانُون نيابة عن البرلمان خِلَال دورات انعقاده وخاصة في حالة الضَّرورة، وَلِمُدَّةٍ مُحَدَّدَةٍ عَلَى أَنَّ تعرض هذه القَرَارَات على البرلمان في أَول جلسة بعد انتهاء التفويض ، وهذا ما اخذ به المُشَرِّع

الفرنسي فِي المَادَّةِ (٣٨) من الدُّستُورِ الفرنسي لسنة ١٩٥٨، وكذلك المَادَّة (١٠٨) مِن دُسْتُورِ مصر لسنة ١٩٧١ و نتأمل من المُشَرِّعِ العِرَاقِيّ ان يسلك مسلك المُشَرِّعين الفرنسي والمصري في هذا الشأن، لِأَنَّ دُسْتُورَ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ ، جاء خالياً من أي نص مشابه للنُّصُوص الموجودة في الدُّستُورِيّن الفرنسي والمصري المذكورين آنفاً، لتوفير السرعة والسرية والخبرة الفنية وتجنب طول الإجراءات البَرلَمانيّة وتعقيدها فِي ظِلِّ التجاذبات السِّيَاسِيّة التي يشهدها مَجْلِسِ النُّوَّابِ خاصة عندما تواجه الحكومة في هذه الأَوقات صعوبات وازمات خطيرة تمر بها الدَّوَلة وتعترض تنفيذ برنامجها(رافع خضر،٢٠١٣،ص١٠٨)إِنَّ تَعْطِيلَ العمل بالدُّستُورِ بشكلٍ كاملٍ أمر ليس بجديد على مستوى العالم ففي العديد مِنَ الدُّوَلِ تَمَّ تَعْطِيله على يد رؤساء الحكومة أَو رؤساء الدول ، إِذ أعلنوا بشكل رسمي تعليق العمل بأحكام دستور البلاد أثناء وجودهم في مناصبهم ، ففي نيوزيلاند عام ١٨٤٨ تَمَّ تعليق العمل بالدُّستُورِ على يد هنري جورج غراي لِلدُّسْتُور الذي تَمَّ وضعه من قبلِ وزارة المستعمرات في لندن، والذي وضع جميع السُّلطَاتِ في يدِ عددٍ صغيرٍ من المستوطنين ، فقام هنري غراي بتعليق العمل بالدُّستُورِ بدلاً من المخاطرة في حربٍ شاملةٍ مع سكان الماوري الأصليين أصحاب النسبة الكبيرة من عدد سكان البلاد(محمد فوزي، ٢٠١٤، ص٩٨١)كذلك الحال في إسبانيا إِذ تَمَّ في عام ١٩٢٣ تَعْطِيل الدُّستُورِ على يد ميغيل بريمو دي ريفيرا، وفي مملكة يوغوسلافيا القديمة تَمَّ تَعْطِيل الدُّستُورِ عام ١٩٢٩ ، ١٩٣١ على يد ألكسندر الأَول ملك يوغوسلافيا، وفى رومانيا عام ١٩٤٠ ، ١٩٤٤ على يد أيون أنطونيو ، وفي غانا عام ١٩٦٦ على يد جوزيف آرثر أنفرا ، وفى جمهورية أفريقيا الوسطى عام ١٩٦٦ على يد جان بريديل بلوكاسا، وفى أوغندا عام ١٩٦٦ على يد ميلتون أبوتي، وفي ليسوتو عام ١٩٧٠ على يد ليبوا جوناثان، وفى كوريا الجنوبية عام ١٩٧١ على يد بارك تشانغ هي(محمد فوزي، ٢٠١٤، ص٩٨٢) **ومِنْ خِلَالِ مَا تَقَدَّم نرى** أَنَّ أكثرَ ما يثير مُشكِلة التَعْطِيل الفعلي لنُصُوص الدُّستُورِ هو عدم الدقة والانتباه عند صياغتها وعدم كفايتها لتطور الوقائع التي تتناولَهَا تلك النُّصُوص بالتنظيم، لِأَنَّ التجاربَ اثبتت كُلَّما كانت الصياغة الدُستُورِيَّة مُتسمة بالدقةِ والاتقانِ كُلَّما اصبح تطبيق نُصُوص الدُّستُورِ وتفسيره أمراً يسيراُ لا يثير المشاكل الكثيرة، نظرا لإحاطته وشموليته للمَوضُوعات التي ينظمها بدقة، لذلك ان ما يؤدي إِلى تَعْطِيلِ الدُّستُورِ فعلياً هو ما يلحق الدُّستُورِ من عيوب في الصياغة أَو نقص أَو غموض في النُّصُوص الدُستُورِيَّة، لِأَنَّ النُّصُوصَ الدُستُورِيَّة مهما بلغت من الدقةِ والاحاطة لكافة الشؤون التي شُرِعَتْ مِنْ أَجْلِها، لا بُدَّ أنْ تلعبَ التطورات السِّيَاسِيّة والاقْتِصَادِيَّة والاجْتِمَاعِيَّة المُتلاحقة دوراً فِي إِظْهَارِ التناقض أَو التعارض بين قَوَاعِد الدُّستُورِ وبين المُتطلبات التي يفرضها الواقع الجديد.

الخاتمة

في نهاية بحثنا توصلنا إِلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي نرى إنها مهمة، ندونها على النحو الاتي:

أولاً - النتائج :

١. يوصف دُسْتُورِ جُمْهُورِيَّة الْعِرَّاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ بِأَنَّهُ دستوراً جامداً، لِأَنَّ إجراءاتَ تَعْدِيله صعبة ومعقدة جداً، إِذ إِنَّ أي تَعْدِيل على الدُّستُورِ بشكلهِ الطبيعي القَانُوني شبه مُستحيل، إلا إِذا كان هناك توافق سِّيَاسِيّ بالشكل الذي يخترق كل العوائق التي وضعها الدُّستُورِ على التَعْدِيل والا سوف يبقى التَعْدِيل ضرب من ضروب الخيال.

٢. حَدَّدَ المُشَرِّع العِرَاقِيّ طريقين لتَعْدِيل الدُّستُورِ النَّافِذ ، الطريق العادي التي أشارت اليه المَادَّة(١٢٦) والطريق الاستثنائي التي أشارت اليه المَادَّة(١٤٢) منه.

٣. تُعَدُّ المَادَّة (١٤٢) من الدُّستُورِ النَّافِذ حكماً منتهية كونها أشارت إِلى أَنْ يقوم مَجْلِسِ النُّوَّابِ بتشكيل لجنة للتَعْدِيلات في بداية عمله ولم تتشكل تلك اللجنة.

٤. أن تَعْطِيل الدُّستُورِ قد يكون إجراء مشروعاً في بعض الحالات تستلزمه ظروف استثنائية مُعَيَّنَة، تهدد أمور ومصالح غاية في الأهَمِّيَّة والخطورة، تجعل تَعْطِيل الدُّستُورِ لأجل مواجهتها إجراء لازماً لا مفر منه ولا محيص عنه، وفي هذه الحالة تصدق المقولة بأن يَتَّمَ بالتضحية بالمصلحة الأقل لحماية المصلحة الأهم، ويصبح التَعْطِيل في هذه الحالة أمراً مشروعاً.

٥. قد لا يكون في كثير من الحالات تَعْطِيل الدُّستُورِ إجراء مشروعاً ، بل إنه على العكس من ذلك يُعَد أمراً ينتأى عن المَشْرُوعِيَّة ويصدع الديمقراطية، وينسف فكرة الدُستُورِيَّة ويفرغ الدَّسَاتِير من محتواها ويباعد بينها وبين جدواها بالأخص إِذا كان تَعْطِيلاً سِّيَاسِيّاً تلقى به الظروف المحيطة بالقابضين على السُّلطَة وتدفعهم إِلى إِتخاذِ قرار يقضي بتَعْطِيل الدُّستُورِ القائم، أَو إِذا كان التَعْطِيل فعلياً لا يتضمنه قرار صريح بل خفياً مستترا، لا يستدل عليه إلا مِنْ خِلَالِ مقارنة الواقع الدُّستُورِيّ المسطر في النُّصُوص الدُستُورِيَّة والواقع السِّيَاسِيّ الذي يفرزه حال مُمَارَسَة السُّلطَة من قبلِ القابضين عليها.

ثانياً التوصيات :

١. نرى ضَّرورة تَعْدِيل إجراءات تَعْدِيل دستور العراق النَّافِذ بالشكل الذي يجعله يواكب التطورات السِّيَاسِيّة والاقْتِصَادِيَّة والاجْتِمَاعِيَّة، ويتناغم مع مبررات تَعْدِيل الدُّستُورِ وذلك مِنْ خِلَاَل تبني المَادَّة (١٢٦) من الدُّستُورِ النَّافِذ كطريق يمكن مِنْ خِلَاَله إجراء هذا التَعْدِيل ، ويمكن صياغة هذا التَعْدِيل بالقول (لأغلبية عدد أعضاء مَجْلِسِ النُّوَّابِ، اقتراح تَعْدِيل الدُّستُورِ، ويُعَد التَعْدِيل مصادقاً عليه بعد موافقة الشعب بالاستفتاء العام)، وبذلك نزيد من المرونة في عملية التَعْدِيل ويسمح بتجاوب أسرع مع التطورات.

٢. ضَّرورة التوافق السِّيَاسِيّ بالشكل الذي يجعل تَعْدِيل الدُّستُورِ ممكناً مِنْ خِلَاَل إجراء تَعْدِيل على نَصّ (المَادَّة ١٤٢) ونقترح ان تصبح على النحو الاتي " أَولاً: يشكل مَجْلِسِ النُّوَّابِ في بداية عمله لجنة من أعضائه، تمثل جميع المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي وفقاً للمعايير التي يحددها قَانُون خاص، وذلك لضَمَان تمثيل عادل لجميع المكونات ، تكون مهمة هذه اللجنة تقديم تقرير إلى مَجْلِسِ النُّوَّابِ خِلَاَل مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، يتضمن توصية بالتَعْدِيلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدُّستُورِ والتي تهدف إلى تطوير النِظَامِ السِّيَاسِيّ وتلبية تطلعات الشعب العراقي، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها".

٣. نقترح تَعْدِيل المَادَّة (٥/١٢٦) لتصبح على النحو الآتي "خامساً: تسري أحكام المَادَّة (١٢٦) على جميع التَعْدِيلات الدُستُورِيَّة، بما في ذلك تلك المقترحة بموجب هذه المَادَّة، مع مراعاة الآليات الإضافية المنُّصُوص عليها في هذه المَادَّة لضَمَان مُشارَكة واسعة من جميع مكونات الشعب العراقي في عملية التَعْدِيل."

٤. نرى بالنص المتقدم أن تَعْدِيل الاستثناء الوارد فِي المَادَّةِ(١٤٢/خامساً) ، واستبداله بالنص المقترح من شأنه أن يسهم في تعزيز مرونة عملية التَعْدِيل الدُّستُورِيّ، وتوسيع المُشارَكة الشعبية وضَمَان استجابة الدُّستُورِ لتطلعات الشعب العراقي.

٥. بخصوص تَعْطِيل الدُّستُورِ نرى بِأَنَّهُ على المُشَرِّعِ العِرَاقِيّ سن قَانُون جديد ينظم اللجوء إلى اعلان حالة الطوارئ، بحيث يكون اكثر انسجاماً مع أحكام المَادَّة(٦١/تاسعاً) من الدُّستُورِ، بشرط ان ينظم ويعالج جميع الحالات التي تستوجب اعلان حَالَةِ الطَّوَارِئِ كالخطر الحال الجسيم غير ناشئ عن حملة مستمرة للعنف أَو غارة عدائية أَو حرب أَو وباء عام.

٦. أن اللجوء إلى إعلان الحَالَات الإِستِثنَائِيَّةَ ومباشرة السُلطَاتِ الاستثنائية يؤدي إلى تَعْطِيل الكثير من الْحُقُوقِ وَالْحُرِّيَّاتِ والتعدي على مبدأ الفصل بين السُلطَاتِ بالاستحواذ على معظم الاختصاصات الدُستُورِيَّة ومُمَارَسَة ديكتاتورية مؤقتة وذلك كله بحجة مجابهة الأزمة وتقويض آثارها وهو ما يعني بالنتيجة تَعْطِيل القَوَاعِد الدُستُورِيَّة تَعْطِيلاً جزئياً أَو كلياً ، سواءً عند إعلاَنُهَا أَو حال مُباشرة سُلطَاتِها، **وعليه نقترح** أنْ تكونَ هُناك آليات رقابية فاعلة من قبلِ المُؤسسات الدُستُورِيَّة وخاصةً المَحكَمَةَ الإِتِّحَادِيَّة العُليَا لضَمَان عدم إنتهاك سمو القاعدة الدُستُورِيَّة خاصة فِي ظِلِّ الحَالَات الإِستِثنَائِيَّةَ

قائمة المراجع

أولاً الكتب القانونية :

١- ابراهيم عبد العزيز القَانُون الدُّستُورِيّ ، ط ١، الدار الجامعية، الاسكندرية ، ١٩٨٣.

٢- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السِّيَاسِيّة الدول – الحكومات، ١٩٨٦.

٣- جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، تَعْطِيل الدُّستُورِ (دِرَاسَة مُقَارَنَة) ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٩ .

٤- د. حميد الساعدي ، مبادئ القَانُون الدُّستُورِيّ وتطور النِظَامِ السِّيَاسِيّ في العراق ، ط١، دار الحكمة ، بغداد، ١٩٨١،.

٥- حميد حنون خالد : مبادئ القَانُون الدُّستُورِيّ ، دار السنهوري ، بيروت ،٢٠١٥.

٦- د. حميد الساعدي، مبادئ القَانُون الدُّستُورِيّ وتطور النِظَامِ السِّيَاسِيّ في العراق ، مطابع دار الحكمة، الموصل، ١٩٩٠،.

٧- د. صالح جواد الكاظم و د على غالب العاني، الأنظمة السِّيَاسِيّة، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١ .

٨- د. عصمت عبد الله الشيخ، الدُّستُورِ بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.

٩- د. ماجد راغب الحلو، النظم السِّيَاسِيّة والقَانُون الدُّستُورِيّ، ط١، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

١٠- د. يحيى الجمل ، نظرية الضَّرورة فِي القَانُونِ الدُّستُورِيّ وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص١٩٠.

١١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المبادئ العامة للقَانُون الدُّستُورِيّ، الدار الجامعية ، مصر، ١٩٨٥.

١٢- رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقَانُون الدُّستُورِيّ، مطابع دار السياسة، الكويت ١٩٧٢.

١٣- شهاب كمال ، حُقُوقِ الإِنْسَانِ في الجزائر بين الحقيقة الدُستُورِيَّة والواقع المفقود (١٩٨٩- ٢٠٠٣) ، دار الخلدونية، الجزائر ، ٢٠٠٥.

١٤- طعيمه الجرف ، مبدأ المَشْرُوعِيَّة وضوابط خضوع الدَّوَلة للقَانُون، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٦.

١٥- عبد الحميد متولي ، المفصل فِي القَانُونِ الدُستُورِيّ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٢.

١٦- علي غالب ، القَانُون الدُستُورِيّ ، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩١.

١٧- د. علي يوسف شكري ، فلسفة تَعْدِيل الدُستُورِ ، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢.

١٨- الاستاذ المتمرس الدكتور علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، ط١، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٢.

١٩- محمد كامل ليله، النظم السِّيَاسِيّة (الدَّوَلة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٨.

٢٠- محمد ولد خباز، محاضرات فِي القَانُونِ الدُستُورِيّ والنظم السِّيَاسِيّة، منشورات كلية العلوم القَانُونية والاقْتِصَادِيَّة، جامعة نواكشوط ، ١٩٩٣ .

٢١- منذر الشاوي ، فلسفه الدَّوَلة ، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١، بغداد ، ٢٠١٢ .

ثانياً المجلات والبحوث :

١- د عبد الجبار احمد عبد الله، واقع مستقبل الخيار الديمقراطي في العراق ، مجلة العلوم السِّيَاسِيّة ، جامعة بغداد العدد ٢٩، السنة الخامسة عشر، تشرين الأول ، ٢٠٠٤.

٢- رافع خضر صالح شبر وهند كامل عبد زيد، الاعمال التَّشْرِيعِيّةِ للسُلطَة التنفيذية في وجود البرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القَانُونية والسِّيَاسِيّة، المجلد الاول، السنة الخامسة ، ٢٠١٣.

٣- عبد الباقي نعمة عبدالله، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد(١-٢) ،١٩٨٠.

٤- محمد فوزي لطيف ، تَعْطِيل العمل بأحكام الدُستُورِ ، دِرَاسَة مُقَارَنَة، مج٢٣ , ع٣٩، مجلة البحوث القَانُونية والاقْتِصَادِيَّة، ٢٠١٤.

ثالثاً الاطاريح الجامعية :

١-أحمد العزى النقشبندي، تَعْدِيل الدُستُورِ دِرَاسَة مُقَارَنَة ، اطروحة دكتوراه كلية القَانُون والسياسة ، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

٢- بوقفة عبد الله ، العلاقات بين السُلطَتين التنفيذية والتَّشْرِيعِيّةِ مِنْ خِلَال تطور النِظَامِ الدُستُورِيّ الجزائري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠١.

رابعاً : الدساتير

١. الدُستُورِ الفرنسي لسنة ١٩٥٨

٢. دُسْتُورِ مصر لسنة ١٩٧١

٣. دُسْتُورَ جُمْهُورِيَّة الْعِرَاق لِسَنَة ٢٠٠٥ النَّافِذ.

خامساً : المواقع الالكترونية :

١- قرار المَحكَمَةَ الإِتِّحَادِيَّة العُليَا المرقم (٢٧٨) في ٢٠٠٦ مُتاح على موقع السُلطَة القضائية الاتحادية www.iraqga.iq/view .

Reference

A-Books:

1- Ibrahim Abd al-Aziz, Constitutional Law, Alexandria University Press, 1983.
2- Ibrahim Abd al-Aziz Shiha, Political Systems and Governments, 1986.
3- Jaafar Abd al-Sada al-Darraji, Suspension of the Constitution (A Comparative Study), Dar al-Hamed for Publishing and Distribution, Amman, 2009.
4- Hamid al-Saadi, Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, Dar al-Hikma, Baghdad, 1981.
5- Hamid Hannon Khaled, Principles of Constitutional Law, Dar al-Sanhouri, Beirut, 2015.
6- Hamid al-Saadi, Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, Dar al-Hikma, Mosul, 1990.
7- Saleh Jawad al-Kazim and Ali Ghalib al-Ani, Political Systems, Dar al-Hikma Press, Baghdad, 1991.
8- Ismat Abd Allah al-Shaykh, The Constitution between the Requirements of Stability and the Necessity of Change, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 2002.
9- Majid Ragheb al-Hilu, Political Systems and Constitutional Law, Manshaat al-Maaref, Alexandria, 2005.

10- Yahya al-Jamal, The Theory of Necessity in Constitutional Law and Some of its Contemporary Applications, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 2005.
11- Abd al-Ghani Basyouni Abd Allah, General Principles of Constitutional Law, The University Press, Egypt, 1985.
12- Ramzi Taha al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law, Dar al-Siyassa Press, Kuwait, 1972.
13- Shihab Kamal, Human Rights in Algeria between Constitutional Reality and Lost Reality (1989-2003), Dar al-Khaldounia, Algiers, 2005.
14- Taima al-Jarf, The Principle of Legality and the Limits of State Subjection to Law, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 1976.
15- Abd al-Hamid Mutawali, The Comprehensive Book on Constitutional Law, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 1952.
16- Ali Ghalib, Constitutional Law, Dar al-Hikma Press, 1991.
17- Ali Yousif Shukri, The Philosophy of Constitutional Amendment, Zain Law Publications, Beirut, 2022.
18- Ali Yousif al-Shukri, Parliamentary Life in Iraq: History and Experience, Zain Law Library, Lebanon, 2022.
19- Muhammad Kamil Layla, Political Systems (State and Government), Dar al-Fikr al-Arabi, Cairo, 1968.
20- Muhammad Wuld Khabbaz, Lectures on Constitutional Law and Political Systems, University of Nouakchott, 1993.
21- Munther al-Shawi, The Philosophy of the State, Al-Dhakira Publishing and Distribution, Baghdad, 2012.

B- Journals and Research

1- Abd al-Jabbar Ahmad Abd Allah, The Future of Democratic Choice in Iraq, Journal of Political Sciences, University of Baghdad, 2004.
2- Rafi Khudher Saleh Shabr and Hind Kamil Abd Zaid, Legislative Works of the Executive Authority in the Presence of Parliament, Al-Muhakqiq al-Hilli Journal for Legal and Political Sciences, 2013.
3- Abd al-Baqi Naama Abd Allah, Exceptional Circumstances between Theory and Practice, Journal of Iraqi Justice, 1980.
4- Muhammad Fawzi Latif, Suspension of the Constitution, A Comparative Study, Journal of Legal and Economic Research, 2014.

C- University Theses

1- Ahmad al-Azizi al-Naqshbandi, Constitutional Amendment: A Comparative Study, PhD thesis, College of Law and Politics, University of Baghdad, 1994.
2- Boukfa Abd Allah, Relations between the Executive and Legislative Authorities through the Development of the Constitutional System in Algeria, PhD thesis, Faculty of Law, University of Algiers, 2001.

D- Constitutions

1- French Constitution of 1958.
2- Egyptian Constitution of 1971.
3- Iraqi Constitution of 2005.

E- Websites

1- Decision of the Federal Supreme Court No. 278 in 2006, available on the website of the Federal Judicial Authority:
www.iraqga.iq/view